

Brüssel, den 4. Juni 2025
(OR. en)

9430/25

Interinstitutionelles Dossier:
2013/0072(COD)

AVIATION 63
CONSOM 92
CODEC 690

VERMERK

Absender: Generalsekretariat des Rates

Empfänger: Rat

Nr. Komm.dok.: COM(2023) 130 final

Betr.: Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 über eine gemeinsame Regelung für Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen für Fluggäste im Fall der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder großer Verspätung von Flügen und der Verordnung (EG) Nr. 2027/97 über die Haftung von Luftfahrtunternehmen bei der Beförderung von Fluggästen und deren Gepäck im Luftverkehr
– Politische Einigung

I. EINLEITUNG

1. Der Rechtsrahmen der Union für die Fluggastrechte ist komplex, wodurch dieser schwer zu verstehen und schwer wirksam durchzusetzen ist. Die Fluggastrechte in der Union sind in verschiedenen Rechtsvorschriften der Union festgelegt. Insbesondere werden in der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 die Fluggastrechte im Fall einer Nichtbeförderung, Annullierung oder Verspätung geregelt, und mit der Verordnung (EG) Nr. 2027/97 wird das Übereinkommen von Montreal in Unionsrecht umgesetzt, das die Rechte von Fluggästen im Fall von unsachgemäßer Behandlung des Gepäcks festlegt.
2. Der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) wurde mehrfach von nationalen Gerichten ersucht, einige Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 über Fluggastrechte zu präzisieren. Die Rechtsprechung zur Verordnung (EG) Nr. 261/2004 umfasst mehr als 80 Urteile des EuGH.

3. Im März 2013 schlug die Kommission eine Überarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 und der Verordnung (EG) Nr. 2027/97 (im Folgenden „Vorschlag von 2013“) vor.¹ Mit dem Vorschlag soll sichergestellt werden, dass Luftfahrtunternehmen Fluggästen bei Störungen der Reise ein hohes Schutzniveau bieten, wobei ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Interessen der Fluggäste und denen der Branche gewährleistet wird. Zu diesem Zweck hat die Kommission vorgeschlagen, Grauzonen zu bereinigen und Ausweidlösungen zu beseitigen, die Bearbeitung von Beschwerden zu vereinfachen, die Durchsetzungsmaßnahmen besser zu koordinieren und realistische Kosten für Luftfahrtunternehmen sicherzustellen.
4. In einem im Jahr 2018 veröffentlichten Sonderbericht erkannte der Rechnungshof an, dass die Fahrgastrechte der Union bereits umfassend sind, und er stellte Probleme im Zusammenhang mit der Durchsetzung der Fahrgastrechte und der mangelnden Aufklärung der Fluggäste über ihre Rechte fest.² Diese Feststellungen wurden in einem weiteren Sonderbericht aus dem Jahr 2021 bestätigt.³
5. Im Jahr 2020 veröffentlichte die Kommission eine Studie über das derzeitige Schutzniveau der Fluggastrechte in der Union (im Folgenden „Studie“).⁴ Aus der Studie geht hervor, dass die Fluggäste im Fall einer Störung zuerst Unterstützungsleistungen erhalten möchten und danach durch anderweitige Beförderung so schnell wie möglich zum Zielort zu gelangen. Zudem geht aus der Studie hervor, dass die Verspätungen zwar weiter zugenommen haben, der Anteil der Verspätungen, die den Luftfahrtunternehmen zuzurechnen sind, jedoch seit 2011 proportional zurückgegangen ist.
6. Im Jahr 2023 legte die Kommission zwei zusätzliche Vorschläge zur Durchsetzung und zu multimodalen Reisen vor, die auch für Fluggäste gelten und ihren Vorschlag von 2013 ergänzen werden. Am 5. Dezember 2024 einigte sich der Rat auf allgemeine Ausrichtungen zu diesen Entwürfen.⁵

¹ Dok. ST 7615/13.

² Die Fahr- und Fluggastrechte der EU sind umfassend, ihre Durchsetzung ist für die Reisenden jedoch nach wie vor schwierig (30/2018)

³ Fluggastrechte während der COVID-19-Pandemie (15/2021)

⁴ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f03df002-335c-11ea-ba6e-01aa75ed71a1>

⁵ Dok. 16535/24 und Dok. 16529/24.

II. BERATUNGEN IN DEN ANDEREN ORGANEN

7. Das Europäische Parlament hat den Ausschuss für Verkehr und Tourismus (TRAN) als federführenden Ausschuss für den Vorschlag von 2013 benannt. Der Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz (IMCO) gab ebenfalls eine Stellungnahme ab. Das Europäische Parlament schloss seine erste Lesung im Februar 2014 mit 479 Abänderungen ab.⁶ Am 5. Dezember 2024 ernannte der TRAN-Ausschuss des EP einen neuen Berichterstatter (Andrey Novakov, PPE, Bulgarien).
8. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat seine Stellungnahme am 11. Juli 2013 angenommen. Der Ausschuss der Regionen hat beschlossen, keine Stellungnahme abzugeben.
9. Die spanischen Cortes Generales, das rumänische Abgeordnetenhaus, der deutsche Bundesrat und der tschechische Senat haben am 7. Mai 2013, am 7. Juni 2013, am 5. Juli 2013 bzw. am 12. September 2013 Entschlüsse angenommen.

III. ARBEITEN IM RAT UND IN SEINEN VORBEREITUNGSGREMIEN

10. Im Rat haben der irische, der litauische, der griechische und der lettische Vorsitz mehrere Fortschrittsberichte erstellt. Im Jahr 2019 nahm der finnische Vorsitz die Arbeit an dem Dossier wieder auf, was dem kroatischen Vorsitz dabei geholfen hat, die Beratungen im Einzelnen wieder aufzunehmen. Aufgrund der COVID-19-Pandemie wurden die Beratungen jedoch eingestellt.
11. Am 5. Dezember 2024 führte der Rat unter dem ungarischen Vorsitz eine Orientierungsaussprache. Die Ministerinnen und Minister betonten die Notwendigkeit eines Systems einfacher und klarer Regeln, die einfach sowie wirksam angewendet und durchgesetzt werden können und ein ausgewogenes Verhältnis zwischen einem hohen Schutzniveau für Fluggäste und angemessenen Kosten für Luftfahrtunternehmen herstellen. Darüber hinaus betonten mehrere Ministerinnen und Minister, dass die richtigen Anreize für Luftfahrtunternehmen aufrechterhalten werden müssen, damit die Verkehrsanbindung der Union nicht gefährdet wird, insbesondere auf Strecken zu und von weniger gut verbundenen Flughäfen. Darüber hinaus forderten mehrere Ministerinnen und Minister eine Verbesserung der Rechte von Menschen mit Behinderung und Personen mit eingeschränkter Mobilität.

⁶ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2014-0092_DE.html

12. Der polnische Vorsitz hat die Beratungen über den Vorschlag von 2013 am 10. Januar 2025 auf der Grundlage eines Non-Papers, in dem der Sachstand im Rat und die Änderungsanträge des Europäischen Parlaments zu den wichtigsten Fragen zusammengefasst wurden, wieder aufgenommen. Seit Januar 2025 wurde der Vorschlag von 2013 in der Gruppe „Luftverkehr“ 16 Mal erörtert.
13. Auf der Grundlage dieser Beratungen schlägt der Vorsitz einen Kompromiss vor, der im Einklang mit den von den Ministerinnen und Ministern im Dezember festgelegten Zielen steht. Das Ergebnis der fachlichen Beratungen ist ein aktualisierter und gestraffter Text, durch den **die Fluggäste ihre Rechte besserer verstehen und leichter geltend machen können**, eine beträchtliche Zahl neuer Fluggastrechte eingeführt wird und der Verwaltungsaufwand sowie die Risiken für Rechtsstreitigkeiten verringert werden.
14. Im Kompromisstext werden dieselben Entfernungen für die Berechnung der Verspätung und der Ausgleichsleistungen zugrunde gelegt. Dadurch wird die Anzahl der eine Ausgleichsleistung begründenden Schwellenwerte für Entfernungen auf zwei reduziert, und zwar auf Reisen unter bzw. über 3500 km. **Die Logik der Dauer, die eine Ausgleichsleistung begründet, spiegelt die Unterschiede bei den betrieblichen Zwängen, den Erfahrungen der Fluggäste und den Wettbewerbsbedingungen wider.** Im Falle von Verspätungen wird im Kompromiss die eine Ausgleichszahlung begründende Dauer auf 4 bzw. 6 Stunden festgesetzt. **Ein niedrigerer Schwellenwert für Verspätungen von drei Stunden gilt für kurze Reisen**, z. B. Reisen aus zwingenden persönlichen oder beruflichen Gründen, bei denen durch eine Verspätung von mehr als drei Stunden der Zweck der Reise nicht mehr gegeben ist. Die Ausgleichsbeträge wurden entsprechend angepasst, und der Vorsitz schlägt vor, dass sie alle drei Jahre überarbeitet werden.
15. **Die Gleichbehandlung von Fluggästen auf Reisen innerhalb der Union** wird gewährleistet, während der besonderen Situation von Fahrgästen auf Reisen zwischen **Gebieten in äußerster Randlage** und anderen Gebieten der Union Rechnung getragen wird.
16. Mit dem Kompromiss werden auch mehrere Änderungen in Bezug auf die Ausgleichsregelung eingeführt:
 - Fluggäste, die weniger als 14 Tage vor Abflug über die Annullierung ihres Fluges informiert werden, haben nunmehr Anspruch auf eine Ausgleichsleistung.
 - Luftfahrtunternehmen können keine freiwillige Vereinbarung mit den Fluggästen treffen, die die Ausgleichsleistung ersetzt.
 - Fluggäste haben ab der Störung bis zu sechs Monate Zeit, um beim Luftfahrtunternehmen einen Antrag oder eine Beschwerde einzureichen. Dem Luftfahrtunternehmen wird eine Frist von 14 Tagen ab Einreichung des Antrags für die Zahlung der Ausgleichsleistung oder für die Übermittlung einer begründeten Antwort an die Fluggäste eingeräumt.

17. Die Kommission wird beauftragt, innerhalb von drei Jahren nach Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 zu bewerten, ob die eine Ausgleichszahlung begründenden Schwellenwerte angepasst werden müssen, und stützt sich dabei auf Statistiken über die Entwicklung der Annullierungen und Verspätungen aus den fünf Jahren vor Geltungsbeginn der Verordnung und aus jedem Jahr danach.
18. Mit dem Kompromiss werden neue Bestimmungen eingeführt, aber auch die Rechte und Verpflichtungen präzisiert, die sich aus den verschiedenen Urteilen des Europäischen Gerichtshofs ergeben. So wurde beispielsweise die Haftung des Luftfahrtunternehmens, das einen gestörten Flug durchführt, auf Störungen von Flügen, die es als ausführendes Luftfahrtunternehmen durchführt, beschränkt.
19. Der Kompromiss enthält eine aktualisierte, nicht erschöpfende Liste außergewöhnlicher Umstände, die nicht von dem Luftfahrtunternehmen zu beherrschen sind. Die Kommission wird beauftragt, die Liste alle drei Jahre zu überprüfen und gegebenenfalls eine Aktualisierung vorzuschlagen.
20. Weitere Aspekte dieses Kompromisses sind im Folgenden zusammengefasst:
 - Um die **Fluggäste für ihre Rechte zu sensibilisieren**, wurden die Verpflichtungen von Luftfahrtunternehmen und Vermittlern in Bezug auf vorvertragliche Informationen und Informationen im Falle einer Störung gestärkt.
 - Die Vorschriften in Bezug auf anderweitige Beförderung wurden erheblich verbessert. **Ein Luftfahrtunternehmen muss Fluggästen Alternativen zu seinen eigenen Diensten** zu vergleichbaren Beförderungsbedingungen anbieten (z. B. die Dienste eines anderen Luftfahrtunternehmens oder eines anderen Verkehrsträgers), damit die Fluggäste zum frühestmöglichen Zeitpunkt ankommen.
 - **Bietet das Luftfahrtunternehmen nicht innerhalb von drei Stunden, nachdem Fluggäste ihre Entscheidung für eine anderweitige Beförderung bestätigt haben, eine anderweitige Beförderung an, so können die Fluggäste ihre eigenen Vorkehrungen treffen.** In diesem Fall muss das Luftfahrtunternehmen die Kosten der Fluggäste innerhalb von 14 Tagen und in Höhe von bis zu 400 % der vollen Flugscheinkosten erstatten.
 - Die Vorschriften über die Unterstützung von Fluggästen wurden ebenfalls präzisiert und verschärft. Die Rechte auf die Versorgung mit Erfrischungen, Verpflegung und Unterbringung sind ausführlich beschrieben. **Kommt das Luftfahrtunternehmen seinen Verpflichtungen in Bezug auf die Unterstützungsleistungen nicht nach, haben die Fluggäste das Recht, eigene Vorkehrungen zu treffen und vom Luftfahrtunternehmen innerhalb von 14 Tagen eine Ausgleichsleistung zu erhalten.**
 - Im Einklang mit der Pauschalreiserichtlinie kann ein Luftfahrtunternehmen im Falle außergewöhnlicher Umstände **die Unterbringung auf drei Nächte beschränken, wobei es keine Obergrenze für die Hotelkosten gibt.** Die Begrenzung der Anzahl der Nächte gilt nicht für Menschen mit besonderen Bedürfnissen.

- **Bei Verspätungen auf der Rollbahn** haben Fluggäste Anspruch auf ein Mindestmaß an Unterstützung und müssen nach drei Stunden von Bord gebracht werden.
 - Die Rechte von Fluggästen mit besonderen Bedürfnissen wie Menschen mit eingeschränkter Mobilität und Menschen mit Behinderung, aber auch Schwangeren, Kindern und Menschen mit besonderen medizinischen Bedürfnissen werden erheblich gestärkt. **Es ist verboten, Menschen mit besonderen Bedürfnissen die Beförderung zu verweigern.** Die Möglichkeit anerkannte Assistenzhunde mitzuführen, wird eingeführt, und Menschen mit besonderen Bedürfnissen können zusammen mit ihren Begleitpersonen sitzen. Bei Beschädigung, Verlust oder Zerstörung von Mobilitätshilfen oder Verletzungen oder Tod anerkannter Assistenzhunde muss das Luftfahrtunternehmen einen **vorübergehenden Ersatz oder eine alternative Ersatzlösung** bereitstellen.
21. Um gleiche Wettbewerbsbedingungen für Luftfahrtunternehmen aus der Union und aus Drittländern zu verbessern, wird die Kommission beauftragt, innerhalb von drei Jahren nach Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 zu bewerten, ob der Anwendungsbereich der Verordnung auf Fluggäste ausgeweitet werden kann, die auf von Luftfahrtunternehmen aus Drittländern durchgeführten Flügen aus Drittländern ankommen, und ein mögliches Vorgehen zur Lösung von Zuständigkeits- und Durchsetzungsfragen zu empfehlen.
22. Schließlich führt der Kompromiss nicht zu Überschneidungen mit den unter Nummer 6 genannten zusätzlichen Vorschlägen zur Durchsetzung und zu multimodalen Reisen. In diesem Zusammenhang ist der Vorsitz der Auffassung, dass Aspekte der Durchsetzung in erster Linie in den Verhandlungen über den Vorschlag zur Durchsetzung behandelt werden sollten. Um dieses Vorhaben zu erleichtern, werden mit dem Kompromiss Fristen und Terminologie so weit wie möglich an die vom Rat im Dezember 2024 vereinbarten allgemeinen Ausrichtungen angeglichen.
23. Der Ausschuss der Ständigen Vertreter hat den Wortlaut am 28. Mai und 4. Juni 2025 zur Vorbereitung der Ratstagung geprüft.

IV. SCHLUSSFOLGERUNG

24. Der Rat (Verkehr, Telekommunikation und Energie) wird daher ersucht, auf seiner Tagung am 5. Juni 2025 eine politische Einigung über den in Dokument ST 9430/25 ADD 1-3 enthaltenen Wortlaut zu erzielen, damit er seinen Standpunkt in erster Lesung festlegen kann.